

应当重视和加强对行政性国有资产的管理

袁一方, 周山清

(厦门大学经济学院, 福建 厦门 361005)

(财政部监督检查局, 北京 100820)

摘要: 行政性国有资产具有通用性、可比较性、相对固定性和非营利性。我国建立行政性资产管理体制, 需要加快修订行政单位国有资产的配备标准, 在“国家统一所有、政府分级监管、单位占有使用”的体制框架下, 建立以财政部门为主导的资产管理体制; 按照资产管理与预算管理和财务管理相统一的原则, 确保增量管理与存量管理的有机结合; 加强行政性资产处置管理, 提高资产利用效率; 加强非经营性国有资产转为经营性国有资产管理, 确保国有资产经营收益全部上缴财政。

关键词: 行政性国有资产; 公共财政; 管理

中图分类号: F123.7

文献标识码: A

文章编号: 1007-7685(2009)07-0048-04

一、行政性国有资产的特点

行政性国有资产是指由各级党、政、人大、政协、公检法、各民主党派及驻外机构所占有、使用的、在法律上确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源。包括行政单位用国家预算资金形成的资产, 国家调拨给行政单位的资产, 行政单位按照国家政策规定运用国有资产组织收入形成的资产及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。从根本上讲, 行政性资产是国家行政机关正常履行职责的物质基础, 科学管理和使用行政性资产, 直接关系到财政资金的有效使用, 关系到能否建立一个低成本、高效率的行政管理体系。

改革开放以来, 随着我国经济总量的不断扩大, 行政性资产的总量和质量也在不断改善, 不仅拥有一大批办公用房、办公家具, 而且还配备了各种现代化办公设备、交通工具和仪器设备。从行政性资产的价值形态看, 主要有以下几个特点:

(一)通用性

从实物形态看, 行政性资产主要表现为各级

行政机关办公用房、车辆、办公设备、土地及其他部分专用设备。就使用范围而言, 行政性资产在很大程度上具有通用性, 不同工作性质的行政单位均可使用。行政性资产的通用性, 使对该部分资产实行集中管理, 并在不同行政机关之间调剂使用成为可能。

(二)可比较性

因为行政性资产的通用性, 所以不同单位、不同机关所使用的行政性资产在一定程度上可以比较, 通过单位实际使用的资产总量和实际职工人数, 可得出每个单位人均占有的资产总量。如, 人均办公用房、人均用车量、人均办公用品数等。行政性资产的可比较性, 使在不同政府机关之间科学合理地配置资源成为可能。

(三)相对固定性

从行政性资产的分布范围看, 行政办公机关一般都在城市, 再加上行政资产主要构成是土地、办公用房等, 因此, 行政性资产的流动性比较差, 一个城市的行政性资产不能用于其他城市, 具有

收稿日期: 2009-05-02

相对固定性。

(四) 非营利性

相对于企业经营性资产追求利润最大化的特点而言, 行政单位国有资产主要用于行政单位履行职责和提供公共服务的需要, 一般不直接用于经营, 不以营利为目的, 具有配置领域的非生产性、使用目的的服务性、资产使用的无偿性等特点。

二、我国行政性国有资产的管理现状

近年来, 我国行政事业性国有资产增长速度高出经营性国有资产约一倍。^[1] 随着我国经营性国有资产管理体制改革的逐步到位, 行政事业性国有资产的管理受到重视。但由于受传统的管理理念和管理方式的影响, 我国行政性资产管理还不规范。主要表现在以下几方面:

(一) 配置标准不明确, 资产配置不公平

房产、公务车等国有资产在各行政单位之间配置不公平现象普遍存在, 也是目前行政性国有资产管理中比较突出的问题。行政性国有资产配置的不公平, 使资产使用效率低下: 有些单位办公设施简陋, 甚至无法正常工作, 同时又有大量资产闲置, 有些单位还利用行政性资产进行市场化运作, 所获取经营收益作为本单位的奖金福利。由于许多单位或机构的财政拨款都是通过主管部门来分配, 没有建立与实施行政事业性财政拨款的预算绩效评价制度, 从而导致不同机构或单位之间资产的人均占用额存在很大差别。

(二) 管理混乱, 国有资产流失比较严重

行政单位国有资产流失问题发生在资产管理的各环节。在购置环节, 一些单位常常购买质次价高的产品, 造成国有资产的大量流失; 在资产使用环节, 一些单位管理不善, 损坏和丢失现象时有发生; 在资产处置环节, 资产流失的渠道更为复杂。如, 低价出售、无偿出借、无偿担保等。从目前掌握情况看, “非转经”即将行政事业性单位拥有的非经营性资产转为经营性资产, 是资产流失最为严重的一个渠道。行政事业性单位用非经营性资产兴办具有法人资格的经济实体, 只是办理了国有资产产权登记, 登记后, 国资部门也没有跟踪管理, 造成国有资产的流失。

(三) 管理体制不顺, 职责不清

长期以来, 行政事业单位国有资产管理体制一直没有理顺, 存在职责划分不清问题。1998年

政府机构改革后, 虽然中央行政事业单位国有资产管理职能划归财政部, 大部分省份也明确将职能放在财政部门, 但仍有少数地方财政部门与国资部门之间分工不明确, 个别省份将职能放在国资委。在财政部门与机关事务管理局关系上, 普遍存在职能交叉、分工不明确的问题。在中央行政单位管理职责上, 国务院批准的财政部“三定”方案明确规定: 财政部负责“拟定政府公共财产管理的规章制度并对执行情况进行监督”, 而国务院机关事务管理局却认为“国管局是国务院的直属机构, 承担中央行政事业单位国有资产管理职责, 直接对国务院负责”, 中央行政单位国有资产管理规章制度应由其负责制定。多个省份管理局的职责范围仅限于省(区、市)委、省(区、市)政府两个机关, 但管理局却经常干预职责范围之外的行政资产管理事务, 与财政部门摩擦较多。这些体制上的问题, 导致制定制度、开展监督等资产管理工作“谁都负责, 谁都不负责”。2006年, 尽管财政部发布了《行政单位国有资产管理暂行办法》, 明确规定各级财政部门是政府负责行政单位国有资产管理的职能部门, 对行政单位国有资产实行综合管理。但从现实情况看, 还有许多需要理顺的地方。

(四) 资产管理和预算管理相脱节, 行政性资产的存量与增量管理脱离

行政性资产的存量由各使用单位掌握, 财政部门由于管理职能有限, 无法掌握; 而增量由财政部门通过预算完成, 使用单位利用财政部门信息不对称的弱点, 无限制的申请增量。由于没有明确的配备标准, 更因为对预算单位资产的存量管理不细致, 财政部门没有有效措施核实预算单位资产配置的科学性, 在更大程度上只是根据各单位的增量配置申请做出决定。

三、构建合理的行政性资产管理体制的对策

(一) 在“国家统一所有、政府分级监管、单位占有使用”的体制框架下, 建立以财政部门为主导的行政性资产管理体制

长期以来, 我国行政事业单位的国有资产一直由财政部门或财政部门委托的机构管理。中央一级是由财政部负责管理, 委托中央直属机关事务管理局、国务院机关事务管理局、人大机关管理局和政协机关管理局等四个管理局分别负责本系统资产管理的具体事务。这是与我国的政治体制

相适应的。在省一级,大部分地方行政事业单位的国有资产由财政部门直接管理,有的地方由财政部门委托一家管理局管理。在设计行政事业单位国有资产管理模式时,必须充分考虑这些历史情况和我国政治体制的特点。中央行政单位资产管理可实行“财政部——管理局——单位”的三级管理体制,财政部负责制定规章制度、资产预算和综合管理,管理局分别负责机关事务归口管理、单位资产的具体管理,各使用单位负责日常管理。地方政府的行政性资产管理可实行“财政部门——委托管理机构——单位”的三级管理体制,也可实行“财政部门——单位”两级管理体制。根据“统一管理、合理分工”的原则,财政部门可委托管理局、垂直管理的行政单位等负责行政单位国有资产管理的一些具体工作,形成多层次合理分工的模式。

1. 各级财政部门是专司行政单位国有资产管理的职能机构,是行政性国有资产的主管部门。各级财政部门按照统一政策、分级管理的原则,对本级政府管辖的行政性国有资产实行综合管理。其主要职责是:贯彻执行国家有关国有资产管理的法律、法规和方针、政策;根据国家和上级财政部门国有资产管理的有关规定,制定本级行政单位国有资产管理的规章制度,报上级财政部门备案后组织实施,并对执行情况进行监督检查;负责本级行政单位国有资产配置标准的制定,特定资产配置事项的审批,资产处置和特定产权变动事项的审批,负责组织产权界定、产权纠纷调处、清查统计、资产评估管理等工作;负责非经营性资产转经营性资产的审批、经营性资产保值增值的考核监管和经营性资产损失的核销;财政部门根据工作需要,将国有资产管理的部分工作委托给本级机关事务管理局或垂直管理单位(以下简称受托单位)完成的情况下,财政部门负责确定和变更受托单位的管理内容、管理权限和管理责任,对同级受托单位、行政单位和下级财政部门的资产管理工作进行监督检查,建立资产管理的绩效评价考核制度,向本级政府和上级财政部门负责,并报告国有资产管理工作。

2. 受托单位的主要职责是贯彻执行有关国有资产管理的法律、法规和规章制度;在受托职责范围内认真完成国有资产管理的各项工作;统计、上报受托管理单位的资产状况;受托管理各行政

单位国有资产,编制各行政单位资产预算;完成行政性国有资产的调剂、出售、报废、报损等资产处置工作;向财政部门负责并报告国有资产管理工作的。

3. 行政事业单位对本单位占有使用的资产实施具体管理。主要职责是:根据行政单位国有资产管理规定,负责制定本单位国有资产管理具体办法并组织实施;负责本单位资产的账卡管理、清查登记、统计报告、资产评估及日常监督检查工作;负责资产的购置,参与资产采购、验收、维修、保养和基建竣工验收等日常管理工作;负责办理资产的更新、调拨、转让、变卖、报损、报废、核销等报批手续;负责对本单位拟开办经营项目的论证,履行资产投入的申报手续,并对投入经营的资产实施投资者的监督管理,承担经营性资产保值增值的责任;向财政部门负责并报告国有资产管理工作的。

(二)按照资产管理与预算管理和财务管理相统一的原则,确保增量管理与存量管理的有机结合

1. 实现资产管理和预算管理相结合。财政拨款的资金,除一部分用作满足正常工作与事业开展外,有相当一部分资金要形成国有资产。因此,行政事业性资产管理必须要与行政事业单位部门预算相结合。一方面,预算和资产是增量与存量的关系。预算拨款是资产增量的主要原因,而资产的存量是财政拨款的必然结果。而完整的预算不仅要求税收和收费等全部归入预算内,还要求各种国有资产的运行结果体现在预算内。不管是在预算编制阶段,还是在预算执行、预算决策阶段,都离不开对单位资产占用信息的分析。如果预算管理与资产管理脱节,预算编制的信息就不完整,预算改革就难以深化,预算编制的科学性和合理性就难以提高。因此说,资产管理是预算管理必不可少的基础工作,加强资产管理是预算管理的内在要求。预算管理与资产管理相结合的根本目标是通过分配和再分配,实现政府直接支配的那部分资源的供给分配高效使用。

2. 处理好存量资产与增量预算之间的关系。由于目前行政性资产管理与单位预算之间缺乏必要的联系,致使各单位只想要钱,不想节支,只顾花钱,不问效益,只重购置,不重管理。再加上当前各行政单位执行的是预算会计制度,只反映支

出,不反映存量资产及质量状况,造成单位财务会计信息不全,财政资金使用效率不高。因此,在预算管理过程中,由于缺乏对行政单位层面资产信息的全面掌握,另一方面也没有科学合理的资产配置标准定额,导致预算分配不公平,单位之间资产配置不合理。因此,需要摸清行政单位家底,建立行政单位资产数据库,全面反映存量资产真实情况,为部门预算审核提供有效依据。在研究制定定额标准后,根据配置标准和资产存量等有关情况审核各单位上报的资产购置项目,经审核同意的项目方可列入部门预算安排经费,超标配置资产的坚决不列入预算。同时,对违反规定私自挪用资金超标配置资产的,可采取暂停预算内资金拨付直至其改正的办法,甚至可减少其正常预算安排作为处罚。这样,通过科学合理的预算编制,控制资产增量,调节存量。

3 建立资产集中管理和调剂制度。要由财政部门 and 财政部门委托的机构对行政性资产进行集中管理,统一行使行政性资产的所有权,并建立本级政府不同行政机构间的资产调剂制度。通过对现有行政性资产的存量进行调整,可优化资产配置结构,提高资产使用效率,减少不必要的重复购置。建立行政性资产调剂制度,必须明确资产调剂主体、资产调剂程序、资产调剂形式等内容。资产调剂的主体可是财政部门,也可由财政部门委托有关单位进行。资产调剂可采取以下程序:由需要资产的行政单位提出申请,财政部门或受托单位对申请进行审核后,根据各其他行政单位资产闲置状况统一进行调剂;各单位不得自行进行资产调剂。资产调剂的形式主要有同系统行政单位调剂、同级行政单位调剂、跨系统调剂、跨级调剂等,资产调剂制度要对各种调剂形式的应用条件做出规范性的规定。

(三)加强行政性资产处置管理,提高资产利用效率

改革行政性资产管理体制,必须加强资产处置环节的管理,防止国有资产流失。行政性资产集中管理制度建立后,财政部门及其委托的管理

机构应成为行政性资产处置的主体,各使用单位在未经财政部门批准的情况下,无权变卖、转让、报废本单位使用的国有资产。财政部门(受托单位)可根据行政部门现有资产占用情况,选择调剂、出售、报废、报损等方式处置行政性国有资产。在处置过程中,要建立“阳光操作”的资产出售制度。采取公开交易、公平竞争的办法出售行政单位国有资产,杜绝资产出售中的各种不规范行为,将市场竞争机制引入行政单位资产出售中,实现出售价格的最大化。“阳光操作”的资产出售可通过成立集中的交易大厅挂牌出售的办法实现,也可委托拍卖行进行拍卖。资产出售行为的政策制定和宏观管理应由财政部门完成,资产出售的具体事宜可由财政部门直接完成,也可委托受托单位完成。

(四)加强行政单位经营性资产的管理^①

严格地说,行政性单位不允许存在经营性资产。上世纪 90 年代,我国曾允许党政机关兴办实体,从而形成大量的经营性资产。后来由于“政企不分”严重扰乱市场经济秩序,国家又要求党政机关与所办实体脱离,不允许行政性单位从事市场营利活动。但仍有部分行政机构未完全按照规定与所办实体脱钩。另外,一些行政单位用非经营性资产开办不具有法人资格的附属营业单位,或将部分非经营性资产用于出租、出借获取收益,从而形成经营性资产。加强经营性资产管理,首先要对各行政机构拥有的经营性资产进行全面清理,由财政部门(受托单位)统一行使管理权,可以将部分经营性资产调剂给办公条件较差的单位使用,也可以由财政部门(受托单位)对其进行资产处置,所得收益上交财政部门。对收益较高或因合同未到期等原因暂时无法收回的经营性资产,由财政部门(受托单位)统一收取资产收益。

参考文献:

[1] 李林池. 如何推进行政单位国资管理 [N]. 中国财经报, 2005-07-07

(责任编辑:郭连强)

① 这里的经营性资产仅指由行政单位拥有的、经批准以对外出租等形式获取经营收益的资产。就其本质而言,应属于行政性资产范畴。